



La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional

Antonio Díaz *

Tema: Transcurrido casi un lustro desde los atentados del 11 de septiembre se analiza si los servicios de inteligencia de los principales países han adoptado patrones comunes para afrontar el terrorismo internacional.

Resumen: Tras unas soluciones de emergencia que supusieron la vuelta al modelo de la guerra fría, más el elemento incremental que permitía los avances tecnológicos, son muchos los Estados que han abordado la reforma en profundidad de sus sistemas de inteligencia. Aunque este nuevo modelo que debe protegernos del terrorismo internacional y de otras amenazas emergentes ya estaba teóricamente diseñado desde hacía más de una década, la serie de atentados que se inicia el 11 de septiembre de 2001 contra capitales de potencias occidentales supone el elemento catalizador que imprime el empuje político necesario. Tanto por la propia racionalidad de cualquier estructura burocrática como por ciertos factores internacionales coadyuvantes, los sistemas de inteligencia están adoptando patrones de evolución similares que se analizarán haciendo referencia especial al caso español.

Análisis: Desde el fin de la guerra fría, más de una treintena de comisiones y paneles han venido reflexionando sobre cómo adaptar la inteligencia al nuevo escenario. Sin embargo, el disfrute de los “dividendos de la paz”, que también llegó a los espías, unido a inercias, recelos y resistencia al cambio impidieron esta necesaria redefinición. El 11-S supone la ventana de oportunidad política para caminar definitivamente hacia el modelo de inteligencia que habrá de sustituir al de la guerra fría. Un modelo que será el resultado de la victoria de opciones técnicas ya diseñadas hace al menos una década.

El modelo de inteligencia de las primeras décadas del siglo XXI se va a configurar en torno a tres grandes funciones que se centran en la amenaza terrorista. En primer lugar la inteligencia habrá de ser más intensa y fluida, con análisis más continuados y que cubran mejor las necesidades de más y nuevos consumidores. No olvidemos cómo el propio vicepresidente Al Gore denunciaba en su *National Performance Review* de 1993 que durante la guerra fría los servicios de inteligencia se habían permitido el lujo de trabajar en temas que no estaban en directa relación con las necesidades de los políticos. Esta función ya formaba parte del cometido de la inteligencia; lo que ahora urge es cambiar los ritmos, algo que sin duda también supone un cambio cualitativo. En segundo lugar, la inteligencia habrá de ser más operativa. Estamos ante una amenaza que ataca y es necesario un mayor ritmo para su desactivación, relacionando policía e inteligencia sin olvidar tampoco el eminente papel de alerta estratégica que la inteligencia tiene; esto sí representa un indudable reto y una modificación cualitativa en el modelo preexistente. Finalmente, hay que integrar la inteligencia en los sistemas de crisis, tanto para alimentar los indicadores que alertan de posibles amenazas como para la gestión de

* Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Burgos

las situaciones que se produzcan tras los inevitables ataques. Esto va a comportar la creación de nuevas capacidades y estructuras, así como la integración del trabajo de diferentes organismos del Estado.

Los diferentes sistemas de inteligencia nacionales se están aproximando hacia este modelo en ciernes a través de tres mecanismos: (1) modificación de estructuras y procesos; (2) incremento de medios humanos y materiales; y, finalmente, (3) adopción de nuevos instrumentos y marcos legales.

Reformas estructurales

La primera es configurar de una vez por todas las comunidades de inteligencia. Tanto la Comisión del 11-S como la de las Armas de Destrucción Masiva en Irak afirmaban vehementemente que la comunidad de inteligencia estaba “fragmentada, vagamente dirigida y pobremente coordinada”, pero éste no es un problema nuevo. Las comunidades de inteligencia nunca dejaron de ser un mero conglomerado de organismos que funcionaba como un mecanismo de control para el conjunto de las agencias. La clave la mostraba la propia *National Performance Review* al indicar que no había que buscar la creación de una gran burocracia central sino un marco común en el cual los elementos de la comunidad pudieran desempeñar sus papeles departamentales y nacionales. El concepto crucial era por lo tanto la integración más que la centralización. La creación del *Director of National Intelligence* en los Estados Unidos, el *Security and Intelligence Coordinator* en el Reino Unido y el *National Intelligence Co-ordinating Council* en Sudáfrica parece poner fin a la larga discusión sobre si debe ser una agencia o un político quien coordine la comunidad. El punto de partida de los diversos sistemas de inteligencia nacionales es bien distinto. Así, mientras Europa occidental y el mundo anglosajón llegan con modelos muy consolidados que nacen tras el fin de la Segunda Guerra Mundial –o al final de los setenta en el caso de las democracias del sur de Europa–, América Latina cuenta con sistemas recién reformados, al igual que los países de la Europa del Este donde la idea de comunidad de inteligencia está más presente aunque poco articulada. En España es una cuestión aún no resuelta ya que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, que tiene la misión de crear la comunidad, no está desempeñando adecuadamente este papel.

La creación de agencias contrterroristas quizá sea la iniciativa que con mayor claridad ha permeado en otros sistemas de inteligencia del mundo. No obstante, los modelos no han sido similares. El más extendido, y posiblemente con más futuro, lo representa un centro antiterrorista liderado por el servicio de inteligencia como organización más especializada y que se coordina en una especie de Consejo de Seguridad Nacional o una figura que haga estas funciones de relación con la Presidencia y otras agencias. Éste es el modelo de los países anglosajones donde, entre 2002 y 2003, se crean el *National Counterterrorism Center* (Estados Unidos), el *Joint Terrorism Analysis Centre* (Reino Unido), los *Joint Counterterrorism Intelligence Coordination Unit* y *National Threat Assessment Centre* (Australia), el *Integrated National Security Assessment Centre* (Canadá) y el *Combined Threat Assessment Group* (Nueva Zelanda).

Otros Estados han creado estructuras específicas más encaminadas a la coordinación, la consulta y la reflexión que a la dimensión operativa. Éste es el caso de Portugal que crea la *Unidade Operacional de Coordenação do Combate ao Terrorismo* en 2003; en Bélgica, el *Groupe Interforce Antiterroriste* (GIA), operativo desde 1984 y que será en breve sustituido por el *Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace* (OCAM) o el grupo de trabajo que el ministro del Interior finlandés ha establecido para monitorizar, asesorar y emitir propuestas sobre la situación del terrorismo, su lucha y la cooperación entre autoridades públicas. Quizá dentro de este grupo pueda encuadrarse al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) español, creado en mayo de 2004 como órgano complementario y auxiliar de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que, en

ningún caso, se configura como un tercer cuerpo de seguridad. Su misión es elaborar análisis regulares de la amenaza terrorista para España, así como de diversas facetas de la amenaza del terrorismo internacional en su conjunto. Conversaciones mantenidas con miembros de los servicios de información de la Policía y la Guardia Civil refieren que su grado de cooperación con el CNCA no es todo lo adecuado que debiera ser, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de caminar hacia una más estrecha colaboración entre todos estos organismos.

A finales de 2001, el Centro Nacional de Inteligencia creó a instancias del director Dezcallar un área encargada del terrorismo no nacional compuesta por una veintena de agentes. El ritmo algo pausado con el que creció estuvo motivado por la necesidad de realizar una adecuada selección de los nuevos miembros y, al mismo tiempo, evitar infiltraciones de servicios extranjeros y también del entorno islamista. Los atentados de Madrid no suponen un cambio estructural ya que pocos meses antes se había incrementado su nivel al de Departamento, lo que lo igualaba con el ya existente dedicado a ETA y al terrorismo interno; sin embargo, el 11-M sí supone un fortalecimiento del mismo ya que se duplica el número de agentes, alcanzándose la cuarentena. Por su parte, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, creado en 2004, no acaba de cuajar en el seno de la comunidad de inteligencia. Dificultades para cooperar entre los tres ejércitos y el papel director que el CNI tiene sobre sus cometidos lo convierten en un Centro que aún debe desarrollar sus potencialidades; posiblemente, en un futuro cercano centrará parte de su atención, como ya han hecho los servicios de inteligencia militar en los países escandinavos, en el control de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) e incrementará su papel en la protección de infraestructuras vitales por el carácter auxiliar de las Fuerzas de Seguridad que se le ha entregado. Por lo tanto, se aleja a la inteligencia militar, como ya postulaba la comisión del 11-S, de un combate directo y exclusivo contra el terrorismo.

La comisión del 11-S sugirió que se creasen otros centros específicos organizados en torno a temas concretos o zonas del mundo (ADM, crimen organizado, Rusia o Eurasia, por ejemplo). Esto supone un cierto salto cualitativo porque hasta el momento el debate estaba entre si las organizaciones –sobre todo las de la captación– debían estructurarse por zonas como durante la guerra fría o por temas, como en el período posterior a la caída del Muro. La propuesta de la Comisión era intensificar la relación entre estas agencias y convertirlas en los elementos centrales de la comunidad de inteligencia y evitar que, como hasta ahora, los centros fueran criaturas de las agencias. De momento, sólo ha nacido el *National Counterproliferation Center* (NCPC) en los Estados Unidos y en el informe anual del período 2003-2004 del Comité de control británico se propone la creación de un centro similar al JTAC pero encargado de la contraproliferación.

En la gestión de los sistemas de prevención y gestión de crisis, el servicio de inteligencia también comienza a tener un relevante papel. En esta dirección, Francia crea en 2003 un *Comité Interministériel aux Crises Nucléaires ou Radiologiques* (CICNR); en Eslovaquia, el *Slovenská Informačná Služba* designará a unos agentes que mantendrán contactos con la esfera protección civil y defensiva y, en junio de 2005, el Consejo Federal suizo acordó la creación de una especie de Estado Mayor que funcionase como una célula de crisis. En España, el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Crisis de la Presidencia está organizando este cometido.

La cuarta y última reflexión de tipo organizativo tiene una importancia seminal. Se centra en la necesidad de especializar definitivamente a las organizaciones de inteligencia y eliminarles todo rastro de capacidades policiales o viceversa. Este antiguo debate se reprodujo cuando varios comisionados fueron enviados a Londres para analizar si el modelo del MI5 era aplicable en el FBI. Ésta es una muy difícil revolución estructural que no cuajó; en su lugar, se optó por redirigir el FBI a labores puras de carácter policial y

para la prevención del terrorismo constituir un Directorio de Inteligencia dentro del FBI. Esta fusión/confusión entre actividad policial y de inteligencia se reproduce en no pocos países. Por ejemplo, en Estonia el *Kaitsepolitsei* y en Letonia el *Security Service* se encargan del contraterrorismo, para lo cual también tienen atribuidas funciones de inteligencia, medidas preventivas, gestión de crisis e investigación; la *Politiets Efterretningstjeneste* (PET) danesa ya cuenta con una mezcla de inteligencia y función policial y Austria está estudiando profundizar en este modelo tan habitual en los países nórdicos. Existen situaciones intermedias como la de Turquía, donde los miembros del *Millî İstihbarat Teşkilatı* (MIT) podrán emplear la autoridad de policía en el contraespionaje con la colaboración de la policía, si bien esto se está extendiendo a otros campos sin contar con la necesaria colaboración de la policía turca. En Irlanda, la *Special Detective Unit* de la *Garda Síochána* ha intensificado su actividad tras el 11-S. Pero, sin duda, la reflexión más intensa está teniendo lugar en Suecia, donde una comisión remitió en marzo de 2003 un informe en el que proponía, entre otras, que el SÄPO se reconfigurara como un servicio de seguridad no policial directamente responsable ante el gobierno.

Los servicios de inteligencia no están diseñados para el día a día como sí lo están las policías; además, se mueven con dinámicas diferentes, unos requieren pruebas y otros trabajan con indicios. Conscientes de ello, los británicos han dejado clara la cercana relación entre las *special branches* de la policía y el *Security Service* (MI5); de hecho, aquéllas se consideran un brazo ejecutivo del propio *Security Service*. Aunque quizá todo este tipo de iniciativas sólo sean soluciones provisionales, ya que como públicamente apeló a los políticos el Comisionado de la Policía Londres el pasado noviembre, urge una profunda reflexión sobre el nuevo modelo de policía que se necesita para el siglo XXI. Esta siguiente fase de la evolución, que en definitiva es de lo que estamos hablando, podrá producirse a través de cambios estructurales que supondrán la finalización del proceso de especialización y separación de la inteligencia de sus nodrizas las Fuerzas Armadas y la policía o bien buscando una mejor coordinación aprovechando la tecnología existente.

Recursos humanos, materiales y reformas internas

Desde el año 2001, los informes parlamentarios y declaraciones de los servicios de inteligencia han venido insistiendo en dos peticiones: más recursos y mayor flexibilidad. Además de partidas especiales tras Nueva York, Bali, Madrid y Londres, las asignaciones de casi todos los servicios se han incrementado en torno a un 30% entre 2001 y 2005. Más allá del incremento cuantitativo, el análisis detallado muestra cómo la distribución de estos recursos se ha dirigido con absoluta claridad hacia el contraterrorismo. El SÄPO sueco ha pasado de dedicar el 18% de sus recursos a la lucha contra el terrorismo para alcanzar un 28%; Holanda reconoce que la distribución interna de recursos ha pasado de ser un 80-20 a favor del contraespionaje a un 40-60 en contraterrorismo y Nueva Zelanda afirma que el contraterrorismo supone ahora el 40% de su actividad. Un caso interesante de resaltar es el del Reino Unido, que convive con dos tipos de terrorismo y que ha visto cómo los recursos dedicados al IRA han pasado del 33% en 2001 al 21% en 2005 y el terrorismo global ha ascendido, en el mismo período, del 23% al 48%; en conjunto, esto significa que los recursos dedicados al contraterrorismo han pasado de un 56% a un 69% en tan solo cuatro años. Una lectura muy similar podemos hacer del caso español tanto en lo que respecta al CNI como al Servicio de Información de la Guardia Civil y a la Comisaría General de Información.

Las plantillas de las agencias de inteligencia también han aumentado entre un 20% y un 40%. El único servicio que reconoce haber disminuido en número es el SÄPO sueco que ha visto decrecer su número de efectivos en 100 desde los años noventa, quedando en la actualidad en menos de 800 miembros. Hay motivos específicos que explican el crecimiento de algunos servicios. Los holandeses estaban restableciendo su inteligencia

exterior tras haberla eliminado al caer el Muro por considerarla innecesaria y Australia había emprendido una clara expansión de su inteligencia en previsión de las necesidades de los Juegos Olímpicos de Sydney 2000. Sin embargo, el principal motivo es la intensa disminución de personal producida desde la desintegración del bloque del Este; por ejemplo, el CSIS canadiense había pasado de 2.465 miembros en 1993 a 2.061 en el año 1999. El crecimiento de plantillas es por lo tanto generalizado. Canadá tiene proyectado pasar de los 2.091 efectivos de 2001 a 2.372 en 2006; el CNI está reclutando a unos 300 agentes y el MI5 británico tiene un plan para incorporar a 1.000 agentes de aquí a finales de 2008. El caso de Nueva Zelanda que, aunque ha incrementado en un 15% su personal reconoce evidentes problemas para reclutarlo en un tiempo adecuado, nos pone en alerta. Estamos ante el proceso de crecimiento más impresionante que jamás han vivido los servicios de inteligencia en su historia, lo que va a generarles problemas nada desdeñables de gestión de personal, de transmisión de cultura organizativa y de flexibilidad estructural.

La flexibilidad en las estructuras es precisamente el segundo tema recurrente en informes, proyectos de reforma e incluso legislaciones, si bien pocos acaban concretando cómo se plasmará ésta. Si podemos establecer que internamente se están consolidando las agencias compuestas por tres grandes ramas: la informativa/inteligencia, la operativa y la de administración, en una estructuración que ha venido gestándose desde mediados de los años noventa. Paralelamente a este proceso de flexibilización estructural se está produciendo una expansión de oficinas de los servicios en diferentes partes del territorio, incrementando la presencia territorial de las agencias de inteligencia y sus contactos con las policías locales.

Instrumentos legales

Las urgentes necesidades de las diferentes agencias de seguridad parece que han hecho olvidar las advertencias de las influyentes comisiones McDonald, Lund, Pike y Church sobre los peligros de dirigir la inteligencia hacia las propias poblaciones. La necesidad de obtener resultados está haciendo buscar múltiples atajos. Como estridente ejemplo, el servicio de inteligencia lituano, el *Valstybės Saugumo Departamentas*, podrá según el artículo 8 de su ley emitir a los ciudadanos “una advertencia oficial cuando exista suficiente base como para creer, basado en la información obtenida, que aquella persona puede cometer infracciones que puedan ir en detrimento de la seguridad del Estado”.

Con toda probabilidad nos encontramos ante la reproducción de un tipo de amenaza poliforme y de un escenario que nos retrotrae a los años setenta y ochenta. En aquellos años de guerra fría se empleó una figura que resultó muy útil y que ahora puede que estemos a punto de recuperar como era la subversión. Las legislaciones de los servicios de inteligencia de aquellos años la recogían en su catálogo de misiones y la definían como aquellas “actividades que se dirigen al empleo de la violencia o la fuerza para cambiar la forma en la que el país se conduce, influir en las instituciones políticas o autoridades que toman decisiones de una forma determinada u obstaculizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales”. Para contrarrestarla, los manuales de la época, sobre todo los norteamericanos, hablaban del “asesinato, extorsión, abuso físico, coerción y encarcelamiento fingido”, técnicas fácilmente detectables hoy en día. No obstante, la madurez de la clase política y de las poblaciones está dificultando, aunque no impidiendo, que la mera apelación a la Seguridad Nacional permita que ciertos desmanes se realicen en territorio nacional o se externalicen a otros países con menos escrúpulos en la protección de los derechos y las libertades individuales.

La evidente falta de adecuación del marco legal genera la necesidad de combinar todos los elementos de la comunidad de inteligencia con necesidades diferentes para buscar respuestas. En parte se hará promulgando nuevas legislaciones antiterroristas que están

introduciendo viejos elementos presentes en la guerra fría, como que la interceptación de comunicaciones se autorice para zonas y no sobre personas, el uso judicial de informaciones de los servicios de inteligencia o la creación y explotación de bases de datos sin control. Pero ésta es sólo una parte de los paquetes legislativos que también están incluyendo regulaciones sobre inmigración y asilo, regulación de espacio aéreo, protección de información o control de sustancias como los explosivos. Poco presente en el anterior modelo, la cooperación internacional se ha convertido en un instrumento vital del nuevo modelo. No obstante, la mayor intensidad del trabajo de las agencias internas con el incremento de su capacidad para cooperar internacionalmente está dejando en un segundo plano a las organizaciones de inteligencia exterior. Aunque desde instancias internacionales se han adoptado toda una serie de resoluciones que obligan a la cooperación judicial y al intercambio de información, como resaltan diversos informes – entre ellos el más claro el del Comité R de Bélgica de 2004 y el informe del SÄPO de 2003–: hay voluntad pero faltan mecanismos operativos para alcanzar esa cooperación internacional.

Conclusiones: Para la reconfiguración de sus sistemas de inteligencia los Estados han emprendido unas estrategias similares, por una parte debido a la lógica de la adaptación que todos comparten y, por otra, a una serie de factores internacionales coadyuvantes. El desarrollo y ritmos de cada sistema concreto dependerán de los condicionantes nacionales de base, pero tanto el contenido del nuevo modelo de inteligencia como los medios a través de los cuáles se pueda alcanzarlos están siendo similares. No obstante, aunque el camino esté marcado aún quedan ciertos retos. La reasignación de recursos hacia el terrorismo significa distraer recursos de amenazas como la prevención del crimen organizado, algo sobre lo que han alertado diferentes comités parlamentarios. En segundo lugar, una vez ajustadas las estructuras será necesario mejorar los análisis ante las carencias mostradas el 11-S y en la crisis de Irak. En tercer lugar, dirigir adecuadamente las labores de captación y de gestión de recursos, lo que en alguna medida se hará a través de una mayor dirección política de las comunidades de inteligencia y de una mayor autonomía de los analistas. Es importante, en cuarto lugar, mejorar la relación con los consumidores para que éstos reciban lo que necesitan en el momento en el que lo necesitan. Se impone de esta forma un cambio en la política del *need to know*, que hasta ahora guiaba el suministro de inteligencia, para convertirse en un proceso marcado por niveles de seguridad donde todos aquellos acreditados puedan acceder a la información que precisan. Finalmente, aprendiendo de los errores del pasado conocemos ya los peligros de dirigir la inteligencia hacia el interior de las poblaciones sin adecuados mecanismos de control y bajo la mera apelación a la Seguridad Nacional.

En España partimos con ciertas ventajas para la adaptación de la inteligencia a estos patrones generales. En primer lugar, contamos con una única estructura de inteligencia, el CNI, para todas las amenazas de tipo estratégico; esto, junto a la clara diferenciación entre funciones policiales y de inteligencia, nos van a evitar difíciles reformas estructurales aunque no evitará que debamos realizar importantes esfuerzos en mecanismos de coordinación. Aquí deben jugar un papel central el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado, el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Esta última debe profundizar en la configuración de la comunidad de inteligencia española incrementando la frecuencia de sus reuniones, revisando el catálogo de consumidores de inteligencia, detallando áreas de competencia entre los diferentes miembros de la comunidad y evaluando el uso efectivo que se hace de la inteligencia en el proceso de toma de decisiones. Todo esto pasa porque el CNI adopte un papel más activo en la Comisión Delegada lo que, a su vez, no puede producirse sin un claro apoyo político y una voluntad del resto de organismos de dejarse coordinar, algo a lo que hasta ahora han sido en cierta medida renuentes. Por otra parte, España cuenta con unos instrumentos legales desarrollados

contra ETA y una extensa jurisprudencia que pueden ser fácilmente adaptados a esta nueva cara del terrorismo; algo que como mostraba el informe del *Foreign Office* británico titulado *Counter-Terrorism Legislation and Practice: A Survey of Selected Countries* de octubre de 2005 no es tan habitual. En tercer lugar, se impone realizar un mayor despliegue de agentes en el exterior –en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación– ya que en la actualidad sólo representan el 10% del total de sus efectivos. Finalmente, hay que incrementar la investigación en el uso de fuentes abiertas, inteligencia artificial y los métodos analíticos empleados para un mejor procesamiento de la ingente información que en actualidad se genera. Este último aspecto es muy relevante, sobre todo cuando el masivo reclutamiento de analistas que está realizando el CNI va a suponer que sus jefes dispongan de menos tiempo para transmitir, reflexionar y modificar patrones y modelos de análisis.

Antonio Díaz

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Burgos